

## ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ВОПРОСА В РОССИИ

**Аннотация.** В статье показана история развития правового регулирования национального вопроса в актах конституционного значения Российской империи и конституциях СССР и России. Автором отмечаются два основных направления, по которым развивалось конституционно-правовое регулирование национального вопроса: первое — в области прав человека и второе — в области государственного устройства. В ходе анализа обращается пристальное внимание на содержание соответствующих норм, регулирующих национальный вопрос в конституциях, а также предпринимается попытка установить связь между соответствующими нормами и историческими событиями, повлекшими их принятие. Устанавливаются дополнительные причины, обусловившие революционное изменение государственного устройства в 1918 году. Через призму марксистско-ленинского учения о сущности конституции рассматриваются предпосылки принятия Конституций СССР 1936 и 1977 годов, закрепившие соотношение классовых сил в соответствующий исторический период. Исходя из современного учения анализируется механизм гарантий межнационального мира в Конституции России 1993 года. Проведенный историко-правовой анализ позволяет автору сделать вывод о наличии пяти основных этапов развития конституционно-правового регулирования национального вопроса, а также определить главенствующий принцип, закладываемый в фундамент национальной политики основного закона государства соответствующего исторического периода, которым является концептуальный подход к определению сущности народа, населяющего страну, отраженный в Конституции. Это позволяет прийти к умозаключению, что при изменении существующей Конституции необходимо руководствоваться прослеженной диалектикой развития и строить национальную политику исходя из начавшегося этапа строительства нации. Помимо этого, автор приходит к выводу о преемственности принципов национальной политики от Декларации прав народов России 1917 года вплоть до Стратегии государственной национальной политики до 2025 года. Отмечено, что три из четырех ключевых принципа, заложенных в Декларации прав народов России, продолжают действовать в Конституции РФ, исключая лишь принцип свободного выхода из состава России.

© Алфимцев В. Н., 2016

\* Алфимцев Владимир Николаевич, кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела правового управления ГУ МВД России по Московской области  
v.alfim@mail.ru  
125009, Россия, г. Москва, Никитский пер., д. 3

**Ключевые слова:** акты конституционного значения, Конституция СССР, Конституция РФ, историко-правовой анализ, конституционно-правовое регулирование, национальная политика, национальный вопрос, межнациональные отношения, основные этапы, стратегия национальной политики.

**DOI: 10.17803/1729-5920.2016.117.8.141-151**

В соответствии с социологическим исследованием, проведенным Всероссийским центром изучения общественного мнения России в 2013 году, половина наших сограждан (49 %) обеспокоена ростом напряженности и нетерпимости в сфере межнациональных отношений (в 2006 году так ответили 36 % респондентов). Жители Москвы и Санкт-Петербурга настроены особенно скептически (64 %). В свою очередь, 39 % россиян высказали мнение, что состояние межнациональных отношений никак не изменилось и осталось на прежнем уровне. Лишь 9 % участников опроса полагают, что они стали более терпимыми<sup>1</sup>.

Нарастающая межнациональная напряженность на фоне двадцатилетнего юбилея Конституции России, рожденной в жесточайшей борьбе различных социально-политических сил российского общества, несмотря на то, что «Конституция России является одним из важнейших факторов стабильности в нашей стране и выступает правовой основой модернизации государства и общества»<sup>2</sup>, заставляла прислушаться к озвученной еще около 10 лет назад мысли о необходимости принятия новой Конституции<sup>3</sup>.

Ф. Лассаль в свое время отметил: «Действительная конституция страны — это фактическое соотношение сил, существующих в стране; писаная конституция тогда лишь прочна и имеет значение, когда является точным выражением реальных соотношений общественных сил»<sup>4</sup>.

Вместе с тем изменение конституции, являющейся основным законом государства, затронет все базовые начала правового регулиро-

вания сфер общественной и государственной жизни, в том числе и сферы межнациональных отношений. Перед правовой наукой возникает неизбежный вопрос об определении главенствующих принципов разрешения национального вопроса, ответ на который в том числе способен дать и историко-правовой анализ.

Целью настоящей статьи является анализ и осмысление конституционно-правового опыта решения национального вопроса и регулирования национальной политики нашего государства в ключевых правовых документах XX и XXI веков. Кроме того, установление основных этапов развития регулирования национального вопроса позволяет выявить главенствующий принцип национальной политики соответствующего исторического периода, что позволит определить краеугольный принцип и правильный вектор развития конституционного регулирования сферы межнациональных отношений в настоящее время.

Историю актов конституционного значения XX века открывают Манифест от 17 октября 1905 года и Основные государственные законы Российской империи (в ред. от 23 апреля 1906 года).

Манифест от 17 октября 1905 года, провозглашавший права и свободы, по своей сути являлся декларацией, не содержащей конкретных правовых норм. Права человека как таковые получили закрепление в Основных государственных законах Российской империи в редакции от 23 апреля 1906 года и составили самостоятельный раздел «О правах и обязанностях российских подданных».

<sup>1</sup> Пресс-выпуск ВЦИОМ от 28.01.2014 № 2501 «Межнациональные отношения в России: мониторинг» // URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114690> (дата обращения: 20.06.2014).

<sup>2</sup> Кабышев В. Т. Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 46.

<sup>3</sup> См., например: Авакьян С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 43—54; Чиркин В. Е. Конституция: российская модель. М., 2004. 324 с.; Стариков Ю. Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? // Право и политика. 2005. № 1. С. 184—215.

<sup>4</sup> Лассаль Ф. Сущность конституции. Что же дальше? СПб.: Молот, 1905. С. 33—34.

Вместе с тем данные акты конституционного значения обошли стороной национальный вопрос. В Основных государственных законах Российской империи лишь определялось, что «русский язык есть язык общегосударственный и обязателен в армии, во флоте и во всех государственных и общественных установлениях. Употребление местных языков и наречий в государственных и общественных установлениях определяется особыми законами». Население именовалось «российскими подданными», никаких прав культурного и национального развития в законы включено не было. Единственным исключением явилось наделение российских подданных «свободой веры».

Все это ярко иллюстрирует невнимание со стороны руководства страны к национальным проблемам и подчеркивает идею верховенства вероисповедания над национальностью.

Принимая во внимание тот факт, что одной из движущих сил революционных изменений государства явилась нерешенная в правовом плане проблема национального вопроса, представляется, что, помимо их общей запоздалости, данные акты, выборочно регламентирующие права и свободы российских подданных, явились актами односторонними, не учитывающими специфики многонациональности государства.

2 ноября 1917 г. была принята Декларация прав народов России. Можно сказать, что это был первый правовой акт, специально посвященный национальному вопросу, в истории нашего государства. Четыре ключевых принципа, отраженные в нем, долгое время составляли основу национальной политики, причем три из них продолжают в видоизмененной форме действовать до сих пор.

Итак, Декларация прав народов России провозгласила:

- 1) равенство и суверенность народов России;
- 2) право народов России на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства;
- 3) отмену всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений;
- 4) свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России.

Таким образом, Декларация содержала начала конституционно-правового института решения национального вопроса, составлявшего основу национальной политики СССР и включенного в состав четырех Конституций РСФСР (1918, 1925, 1937 и 1978 годов) и трех Конституций СССР (1924, 1936 и 1977 годов). Декларация охватывала не только положение личности, но и положение наций, что стало новеллой по сравнению со всеми предыдущими конституционными актами, в том числе зарубежными, закрепляющими в первую очередь права человека, гражданина.

Анализируя сущность конституций, Т. Я. Хабриева и В. Е. Чиркин справедливо отмечают, что они закрепляют «волю не какой-то одной стороны в обществе, а социальный компромисс различных классовых, социальных, а иногда и иных сил, но при доминировании определенного социального слоя или слоев. Содержание компромисса — объект конституционного регулирования и способы урегулирования основных общественных отношений с учетом тех или иных интересов»<sup>5</sup>.

Применимо это и к Конституции РСФСР 1918 г., принятой вслед за Декларацией прав народов России и определявшей, что «Российская Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик». Формулировка «союз свободных наций» представляет особый интерес. На взгляд автора, краеугольным принципом той или иной модели конституционно-правового регулирования национальной политики, несправедливо обделенным вниманием со стороны научного сообщества, является именно подход к определению сущности народа, населяющего страну, отраженный в Конституции. Таким образом, начиная с «союза свободных наций», можно проследить эволюцию главенствующего принципа национальной политики, закладываемого в правовой фундамент общества и государства.

Кроме того, следует отметить, что развивая принципы, заложенные в Декларации прав народов России, конституционное регулирование национальной политики двигалось по двум основным направлениям: по пути регулирования государственного устройства и по пути регулирования положения конкретной личности.

<sup>5</sup> Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е. Теория современной конституции. М.: Норма, 2007. С. 43.

Вместе с тем русские ученые и политические деятели начала XX в. были уверены в том, что никакая федерация не может разрешить национальный вопрос. Видный русский государствовед А. С. Яценко утверждал, что создать в России федерацию, построенную по национальному принципу, совершенно невозможно<sup>6</sup>. По мнению Ф. Ф. Кокошкина, создать федерацию на основе национального принципа — «значит практически разбить Россию на куски, а потом попробовать эти куски склеить в федерацию»<sup>7</sup>.

Однако после победы советской власти в России в качестве государственного устройства нового, Советского, государства была предложена именно федерация.

Как верно отмечают Д. Л. Златопольский и О. И. Чистяков, признание необходимости создания федерации в России после Октябрьской революции было обусловлено объединением разобщенных на тот момент национальных окраин с Советской Россией, а также формой решения национального вопроса<sup>8</sup>.

Американский исследователь Д. Елазар причину изменения государственного устройства видел в следующем: «После революции 1917 г. Россия выбрала федеративное государственное устройство как единственно возможную форму сохранения старой империи под большевистским порядком»<sup>9</sup>. Приведенное суждение содержит признание двух важных факторов:

- 1) после Октябрьской революции в России была создана новая форма государственного устройства — федерация, которую не могла использовать царская Россия;
- 2) эта федерация была единственно возможной формой строительства нового государства, обеспечивающей его жизнеспособность<sup>10</sup>.

Однако помимо этого следует добавить, что только федеративная модель могла обеспечить соблюдение принципов, заложенных в Декларацию прав народов России. Последовательность в конституционном закреплении принципов национальной политики — отличительная черта советских конституций.

Кроме того, в рамках регулирования положения личности статья 22 Конституции РСФСР 1918 г. устанавливала равенство граждан независимо от их расовой и национальной принадлежности и недопустимость каких-либо национальных привилегий или преимуществ, а также угнетения национальных меньшинств или ограничения их равноправия.

Тем самым Конституция РСФСР 1918 г. стала началом конституционно-правового решения национального вопроса. Она не только обеспечила законодательное закрепление принципов, заложенных в Декларации прав народов России, но и усовершенствовала их, развив идею об отсутствии ограничений в конституционный принцип равенства независимо от национального и расового происхождения.

В 1924 г. был образован СССР, в состав которого вошла в том числе РСФСР. Как представляется, анализ конституционно-правового опыта в первую очередь следует начинать с конституций именно СССР как целого, а затем конституций РСФСР как части, так как национальная политика РСФСР была продолжением национальной политики СССР. Именно в Конституции СССР закладывались основные принципы национальной политики.

В Декларации об образовании СССР, являющейся частью Конституции СССР 1924 года, говорилось о мирном сожительстве и братском сотрудничестве народов, об уничтожении в корне национального гнета и об интернациональности советской власти. Одной из целей образования СССР объявлялась свобода национального развития народов (в дальнейшем приоритет национального развития народов будет сохраняться во всех основных законах страны). Данный тезис подтверждался положениями второго раздела Конституции, устанавливающими самостоятельность в осуществлении государственной власти союзными республиками и правом их свободного выхода из Союза.

Верховным органом власти СССР являлся, в соответствии с Конституцией 1924 г., съезд Советов, а в период между съездами — Централь-

<sup>6</sup> Яценко А. С. Теория федерализма. Юрьев, 1912. С. 392.

<sup>7</sup> Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. Пг., 1917. С. 29.

<sup>8</sup> См.: Златопольский Д. Л., Чистяков О. И. Образование СССР. М., 1972. С. 33, 35.

<sup>9</sup> Цит. по: Златопольский Д. Л. Федерация и национальный вопрос (исторический опыт Советского Союза) // Вестник Московского университета. 1998. № 5. С. 26.

<sup>10</sup> Указ. соч.

ный исполнительный комитет СССР, состоящий из Союзного совета и Совета национальностей. Как видим, органы государственной власти СССР уже своей структурой определяли, какое большое значение имеет разрешение национального вопроса и регулирование межнациональных отношений в стране.

Однако очевидным недостатком Конституции СССР 1924 года, исправленным впоследствии в Конституции 1936 г., стало отсутствие в ней главы о правах граждан.

Вместе с тем в Конституции РСФСР 1925 г. происходит развитие национальных прав. Помимо гарантий равенства, предусмотренных Конституцией РСФСР 1918 года, за гражданами признавалось право пользования родным языком, а за отдельными национальностями — право на выделение в автономные советские социалистические республики. Данный факт подтверждает мысль о том, что конституционные акты советского периода отличались смелостью в принятии правовых новелл, касающихся в том числе регулирования национального вопроса.

Таким образом, институт конституционно-правового регулирования национального вопроса шаг за шагом преобразовывался и все более приближался к современному состоянию.

Двенадцать лет, которые действовал Основной Закон 1924 г., были временем колоссальных изменений в советской жизни, которые требовали своего законодательного закрепления. Как отмечает профессор И. А. Исаев, «... были ликвидированы остатки эксплуататорских классов, изменился социальный состав интеллигенции и рабочего класса, в среде которого появилось много выходцев из деревень...»<sup>11</sup>.

Конституция СССР 1936 г. стала самым прогрессивным правовым актом своего времени. В ней был закреплен принцип единства прав и обязанностей граждан. Гарантируя советским гражданам их права, Конституция СССР 1936 г. в то же время требовала строгого исполнения законов, соблюдения дисциплины труда и выполнения других обязанностей по укреплению советского общественного строя и защите социалистического Отечества. Соци-

листическое общество установилось в СССР как общество, в котором нет «прав без обязанностей, нет обязанностей без прав»<sup>12</sup>.

Вслед за Конституцией 1924 года в нее был включен основополагающий принцип Союза, отраженный еще в Декларации прав народов России, а именно право свободного выхода из СССР, закрепленное в статье 17 за каждой союзной республикой.

Структура высшего органа государственной власти СССР не претерпела изменений. Он по-прежнему состоял из Совета Союза и Совета национальностей. Изменилось лишь его название — Верховный Совет СССР.

Однако прогрессивность данного акта в цивилизационном масштабе состояла не в этом, а в закреплении неотъемлемых прав за каждым гражданином СССР. Конституция 1936 г. стала своеобразной кульминацией предыдущих правовых актов. Без преувеличения ее можно назвать вехой в развитии не только отечественного, но и мирового конституционного права.

В то время, как в США практиковалась политика сегрегации, на улицах южных штатов линчевали представителей темнокожего населения и, кроме того, законодательно ограничивали их в элементарных правах<sup>13</sup>, в Конституции СССР 1936 года, в статье 123, было закреплено равноправие граждан СССР независимо от их национальности и расы во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни. Какое бы то ни было, прямое или косвенное ограничение прав или, наоборот, установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расовой и национальной принадлежности, равно как всякая проповедь расовой или национальной исключительности или ненависти и пренебрежения, в соответствии с Конституцией карались законом.

Таким образом, Конституция СССР 1936 г. подвела итог прежнему конституционному законодательству и закрепила качественно иные социально-экономические, политические реалии жизни Советского государства. Эта Конституция имела всеобъемлющий характер, поскольку охватывала конституционным регулированием все важнейшие сферы жизни

<sup>11</sup> Исаев И. А. История государства и права России. М., 2004. С. 196.

<sup>12</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М., 1971. Т. 16. С. 13.

<sup>13</sup> Морозов Л. Ф., Портнов В. П. Социалистический контроль в СССР. Исторический очерк. М., 1984. С. 211.

общества и государства, стала одной из важнейших вех в развитии отечественного конституционного законодательства, несмотря на то, что не все ее положения соблюдались на практике<sup>14</sup>.

Кроме того, следует отметить, что начиная с Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. существенные отличия в основных актах СССР и РСФСР пропадают вплоть до 1990 г., когда в Конституцию РСФСР 1978 г. были внесены изменения, связанные с центробежными тенденциями в СССР. Единообразность основных законов страны свидетельствовала об укреплении государственного устройства, так же как изменения 1990 года озаменовали крушение государства.

За 40 лет, разделивших Конституцию СССР 1936 г. и Конституцию 1977 г., мировая правовая наука сделала огромный рывок вперед в части неотъемлемых прав человека и гражданина и разрешения национального вопроса. Так, были приняты Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Декларация ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1963 г.

Конституция СССР 1977 г. тоже стояла в авангарде правовой мысли. Как отмечал профессор М. Г. Кириченко, «Конституция СССР 1977 г. в сравнении с Конституциями 1918, 1924 и 1936 годов охватывала неизменно более широкий круг общественных отношений — 174 их вида»<sup>15</sup>. И, безусловно, одним из основных было регулирование межнациональных отношений, важность которого подчеркивалась самой структурой Конституции, отдельная глава которой называлась «Равноправие граждан».

Основополагающие принципы национальной политики спустя 60 лет после принятия Декларации прав народов России вошли в текст Конституции СССР.

Статья 34 Конституции провозглашала, что граждане СССР равны перед законом независимо от расовой и национальной принадлежности, языка, отношения к религии и других обстоятельств. Статья 36 устанавливала, что

граждане СССР различных рас и национальностей имеют равные права, и какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав, установление прямых или косвенных преимуществ граждан по расовым и национальным признакам, равно как и всякая пропаганда расовой или национальной исключительности, вражды или пренебрежения, наказываются по закону.

Статья 72 сохраняла за каждой союзной республикой право свободного выхода из СССР.

Значение национальной политики для развития государства по-прежнему находило свое отражение в структуре органов государственной власти. Однако Верховный Совет СССР, состоящий из двух палат: Совета Союза и Совета национальностей, в соответствии со ст. 111 стал постоянно действующим законодательным и контрольным органом государственной власти СССР. Вместе с тем высшим органом государственной власти СССР стал Съезд народных депутатов СССР, избираемых как от территориальных избирательных округов с равной численностью избирателей, так и от национально-территориальных избирательных округов.

Однако наиболее интересен тот факт, что именно в Конституции СССР 1977 г. впервые говорится о появлении «на основе сближения всех классов и социальных слоев, юридического и фактического равенства всех наций и народностей, их братского сотрудничества» новой исторической общности людей — советского народа.

Важно подчеркнуть, что советские конституции, следуя марксистско-ленинскому учению о конституции, должны были отражать различные этапы развития Советского государства, регистрируя и закрепляя новое соотношение классовых сил на каждом этапе, представляя собой итог пройденного пути. С этой точки зрения Конституция является «регистрацией и законодательным закреплением того, что уже добыто и завоевано на деле»<sup>16</sup>.

Итак, на смену «союзу свободных наций» 1918 г. приходит новая историческая общность — советский народ.

<sup>14</sup> Бычков А. И. Историко-правовая характеристика Конституции СССР 1936 г. // История государства и права. 2012. № 8. С. 18.

<sup>15</sup> Кириченко М. Г. Соотношение конституционного права и конституционного законодательства // Конституция СССР: проблемы государствоведения и советского строительства. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1980. С. 26—29.

<sup>16</sup> Сталин И. В. Сочинения. Т. 14. М.: Писатель, 1997. С. 119—147.

Как справедливо отмечает И. А. Исаев, все конституции всегда в той или иной мере являются декларациями, большинство их положений носит программный характер, именно в этом особенность конституций: они определяют общие тенденции развития страны, ставят определенные цели и задачи и не всегда соответствуют действительности. Провозглашенные в документе цели в конкретных социально-экономических, политических и культурных реалиях всегда осуществляются не так, как это было задумано<sup>17</sup>. Представляется, что «появление новой исторической общности» в большей степени было подобной декларацией. Однако в этом видится не нечто противостественное, а, учитывая законы диалектики, *per contra* — неотвратимое.

В Конституции СССР 1977 г. был заложен неиспользованный в силу определенных причин концептуальный ресурс развития общества и государства. Как отметил Л. И. Брежнев, выступая на сессии Верховного Совета СССР 4 октября 1977 г., проект Конституции, «закрепляя достигнутое... открывает перспективу дальнейшего развертывания коммунистического строительства».

Как было отмечено выше, существенных различий в регулировании национальной политики в Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г., так же как и в Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., не было.

Различия появляются в 1990 г., когда в Конституцию РСФСР 1978 г. вносятся изменения, а именно в редакции статьи 2 на смену термину «народ» приходит дефиниция «многонациональный народ», которая в дальнейшем станет краеугольным камнем национальной политики России.

После распада СССР межнациональная сфера оставалась одной из наиболее важнейших, урегулирование, в том числе правовое, конфликтов в которой влияло на развитие образовавшихся государств.

В Конституции Российской Федерации, принятой в результате острой политической борьбы в 1993 г., отсутствует раздел о национально-государственном устройстве, несмотря на это острейшая проблема не была проигнориро-

вана авторами. В Конституции РФ национальной политике в общей сложности посвящено 43 статьи.

Кроме того, как подчеркивал В. И. Фадеев, роль конституции в нормировании основ общеправового режима в государстве не ограничивается признанием за ней только стабилизирующих и рационализирующих функций, но наделяет ее возможностями для развития, способствуя достижению конституционных целей, выступая в качестве своеобразного проекта, структурного плана государственно-правового развития народа в рамках правового демократического социального и федеративного государства<sup>18</sup>.

Представляется, что содержащиеся в Конституции России нормы, регулирующие межнациональные отношения и национальную политику, условно можно разделить на два блока гарантий межнационального мира в России, которые в соответствии с принципами, заложенными еще в Декларации прав народов России, регулируют государственное и муниципальное устройство, а также права и свободы человека и гражданина.

К первому блоку гарантий относятся положения статей 1, 3, 5, 68, 69, 71, 72, 131, провозглашающие многонациональный народ единственным источником власти, касающиеся федеративного устройства России и осуществления местного самоуправления с учетом местных традиций. Именно содержание этих статей в первую очередь направлено на гарантирование межнационального мира.

Второй блок включает в себя положения статей 19, 26, 28, 29, которые напрямую затрагивают реализацию человеком и гражданином «национальных» прав.

Как было сказано выше, во всех советских конституциях за союзными республиками закреплялось право свободного выхода из СССР. В Конституции Российской Федерации 1993 г. такой возможности, то есть права на свободный выход из России, у субъектов Федерации нет.

Следует отметить, что конституционный механизм гарантий межнационального мира в России не лишен определенных недостатков, вытекающих из его сущностных особенностей.

<sup>17</sup> Исаев И. А. История России: правовые традиции. М., 1995. С. 275.

<sup>18</sup> Фадеев В. И. Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности // Lex Russica. 2013. № 12. С. 1294.

Одной из таких особенностей является то, что прямых гарантирующих межнациональный мир норм немного.

Как отмечает С. Г. Павликов, с одной стороны, можно признать, что Конституция Российской Федерации, как и любой юридический документ, не является эталоном, безупречным идеалом правового регулирования. С другой стороны, в Конституции России нет пробелов (которые тут же пытаются некоторые авторы «заполнить»), а имеют место конституционные умолчания<sup>19</sup>.

Попытка развить данные «умолчания» была предпринята в 1996 г. путем принятия Концепции государственной национальной политики.

Концепция развивала идеи конституционного механизма гарантирования межнационального мира. Многие предусмотренные ею задачи были выполнены: создана правовая база для регулирования федеративных и национальных отношений; внедрен институт национально-культурной автономии, позволяющий гражданам Российской Федерации, принадлежащим к различным национальным общностям, в частности малочисленным, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования; создана Ассамблея народов России.

Помимо этого, в Концепции впервые употребляется термин «россияне», однако необходимого развития он не получает ввиду ряда объективных причин, в том числе и в связи с неготовностью общества принять его.

Концепция государственной национальной политики 1996 года требовала своего переосмысления в условиях современной социально-правовой действительности XXI века.

В декабре 2012 года была принята Стратегия государственной национальной политики до 2025 года, утвержденная Указом Президента от 19.12.2012 № 1666 (далее — Стратегия).

В пункте 19 Стратегии отражены 18 принципов государственной национальной политики Российской Федерации. Несмотря на увеличение их количества, базовые идеи, заложенные в них, остаются неизменными.

В Стратегии впервые на нормативном уровне вводится понятие «российская нация» как термин, тождественный «многонационально-

му народу Российской Федерации», что может свидетельствовать о начале нового этапа в отечественной национальной политике, а именно этапа формирования новой российской идентичности в смысле общегражданского понятия «нация».

Вместе с тем Стратегия носит не только важный концептуальный, но и практический характер. Реализация указанных в ней задач способна, как представляется, существенно изменить ситуацию в сфере межнациональных и межэтнических отношений.

Несомненным плюсом Стратегии является тот факт, что она учитывает изменения, коснувшиеся государства и общества, а также дает направления, по которым должна будет развиваться государственная национальная политика в будущем. Предусмотренный потенциально эффективный механизм ее реализации позволит Стратегии оказать реальное воздействие на межнациональные и межэтнические отношения в России.

Анализ конституционно-правового решения национального вопроса и регулирования национальной политики позволяет выделить главные этапы в их развитии в зависимости от краеугольного принципа, закладываемого в Основной закон государства соответствующего исторического периода. Как показывает опыт конституционно-правового развития, таким принципом, безусловно, является концептуальное восприятие и отражение в важнейших правовых актах сущности наций и этносов, проживающих на территории нашей страны.

В связи с вышесказанным в истории развития конституционно-правового решения национального вопроса и регулирования национальной политики как диалектически неразрывных явлений в XX и XXI веках следует выделить пять основных этапов:

1. 1906—1918 гг. — этап «российского подданства».
2. 1918—1977 гг. — этап «союза свободных наций».
3. 1977—1990 гг. — этап «советского человека».
4. 1990—2012 гг. — этап «многонационального народа Российской Федерации».
5. С декабря 2012 г. — этап «российской нации».

<sup>19</sup> Павликов С. Г. Власть конституции в правовом государстве и судебный конституционный контроль // Современный юрист. 2013. № 2 (3). С. 45.

Однако следует оговориться, что в данные этапы, помимо конституций, включены акты конституционного значения начала XX века, а также Стратегия как системообразующий акт национальной политики. Вместе с тем Концепция 1996 года не нашла отражения, так как представляется, что она не смогла стать ни догмой, ни руководством к действию. Пятый же этап, граница которого определена Стратегией, выделяется с авансом дальнейших положительных сдвигов в процессе строительства единой российской нации.

Кроме того, историко-правовой анализ конституционного решения национального вопроса и регулирования национальной политики в Конституциях СССР и Конституции России показывает, что его конституционное регулирование изменилось в объеме, но не претерпело существенных изменений. Три из четырех ключевых принципов, заложенных в Декларации прав народов России, продолжают действовать в Конституции России. Исключен только принцип свободного выхода из состава России по вполне объяснимым причинам, вытекающим из негативного опыта СССР.

Помимо этого, еще раз отметим, что конституционное регулирование национальной политики развивалось в двух направлениях. Первое направление — в области прав человека, второе — в области государственного устройства.

Как представляется, на данном этапе развития государства и общества существенных изменений в первом направлении развития конституционного регулирования достичь будет трудно, потенциал его развития заложен именно в области государственного устройства.

Возвращаясь к тезису о выработке ресурса нынешней Конституции, укажем, что при изменении существующей Конституции необходимо руководствоваться прослеженной диалектикой развития и национальную политику строить «на вырост» — как для единого народа России, целостность которого еще только предстоит обеспечить, в том числе путем изменения государственного устройства.

Проследив развитие правового решения национального вопроса и регулирования национальной политики в важнейших правовых актах последних 100 лет, следует отметить, что эволюция базовых принципов государственной национальной политики и их увеличение (от 4 до 18), помимо преемственности, говорит о том, что развитие сферы правового регулирования национальных отношений не должно застывать на месте, а должно двигаться вперед соразмерно с достижениями правовой мысли. Формирование межнациональной гармонии в мире является одной из первых задач, стоящих перед правовой наукой в новом тысячелетии.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Политические отношения и конституционное регулирование в современной России: проблемы и перспективы // Журнал российского права. — 2003. — № 11.
2. Бычков А. И. Историко-правовая характеристика Конституции СССР 1936 г. // История государства и права. — 2012. — № 8.
3. Златопольский Д. Л. Федерация и национальный вопрос (исторический опыт Советского Союза) // Вестник Московского университета. — 1998. — № 5.
4. Златопольский Д. Л., Чистяков О. И. Образование СССР. — М., 1972.
5. Исаев И. А. История государства и права России. — М., 2004.
6. Кабышев В. Т. Конституционная парадигма России на рубеже тысячелетий // Журнал российского права. — 2008. — № 12.
7. Кириченко М. Г. Соотношение конституционного права и конституционного законодательства // Конституция СССР: проблемы государственного строительства и советского строительства. — М., 1980.
8. Кокошкин Ф. Ф. Автономия и федерация. — Пг., 1917.
9. Лассаль Ф. Сущность конституции. Что же дальше? — СПб., 1905.
10. Морозов Л. Ф., Портнов В. П. Социалистический контроль в СССР. Исторический очерк. — М., 1984.
11. Павликов С. Г. Власть конституции в правовом государстве и судебный конституционный контроль // Современный юрист. — 2013. — № 2 (3).
12. Стариков Ю. Н. Будущее Конституции Российской Федерации: «реализация без изменений», «преобразование» или «неизбежность пересмотра»? // Право и политика. — 2005. — № 1.

13. *Фадеев В. И.* Конституция Российской Федерации: проблемы развития и стабильности // Lex Russica. — 2013. — № 12.
14. *Хабриева Т. Я., Чиркин В. Е.* Теория современной конституции. — М., 2007.
15. *Яценко А. С.* Теория федерализма. — Юрьев, 1912.

*Материал поступил в редакцию 16 апреля 2014 г.*

## HIGHLIGHTS OF THE CONSTITUTIONAL LEGAL REGULATION OF THE NATIONAL QUESTION IN RUSSIA

**ALFIMTSEV Vladimir Nikolaevich** — PhD in Law, Deputy Head of the Department of Legal Regulation, Main Directorate of the Ministry of the Interior for the Moscow Region  
v.alfim@mail.ru  
125009, Russia, Moscow, Nikitsky Pereulok, 3

**Review.** *The article shows the history of the development of legal regulation of the "national question" in the acts of constitutional value and the Constitution of the Russian Empire, the Soviet Union and Russia. The author notes two main areas in which the constitutional and legal regulation of the national question has developed, namely, the first - in the field of human rights, and the second - in the field of government. In the course of the analysis the author pays attention to the content of the rules governing the national question in the Constitution, as well as an attempt to establish a link between the rules and the historical events which have caused their adoption. He outlines additional reasons that led to revolutionary change of government in 1918, Through the prism of Marxist-Leninist teachings on the nature of the Constitution the author considers the prerequisites for adoption of the Constitution of the USSR in 1936 and 1977., securing the balance of class forces in the corresponding historical period. On the basis of the modern theory, the mechanism of international guarantees of peace in the Russian Constitution of 1993 is analyzed. The above historical and legal analysis allows the author to conclude that the presence of five major stages of development of the constitutional and legal regulation of the national question, and to determine the overriding principle that forms the foundation of the national policy of the fundamental law of the state of the corresponding historical period, which is a conceptual approach to defining the essence of the people inhabiting country, reflected in the Constitution. This allows the author to come to the conclusion that a change in the existing Constitution should be guided by the traced dialectic of development and national policies should be built on the basis of the early stage of nation-building. In addition, the author comes to a conclusion about the continuity of the principles of national policy on the Declaration of the Rights of Peoples of Russia in 1917 up to the Strategy of the state national policy until 2025. It is noted that three of the four key principles embodied in the Declaration of the Rights of Peoples of Russia, continue to operate in the Russian Constitution, except for the principle of free exit from Russia.*

**Keywords:** *Acts of constitutional value; Constitution of the USSR; The Constitution of the Russian Federation; historical and legal analysis; constitutional and legal regulation; national policies; the national question; international relations; main stages; national policy strategy.*

## BIBLIOGRAPHY

1. *Avak'ian S. A.* Political relations and the constitutional regulation in modern Russia: problems and prospects // Journal of Russian Law. — 2003. No11.
2. *Bychkov A. I.* Historical and legal characteristic of the Constitution of the USSR in 1936. // History of State and Law. 2012. № 8.
3. *Zlatopol'skii D. L.* Federation and the national question (the historical experience of the Soviet Union) // Bulletin of the Moscow University. — 1998. № 5.
4. *Zlatopol'skii D. L., Chistyakov O. I.* USSR Development. М.,1972.
5. *Isaev I. A.* History of State and Law in Russia. Moscow, 2004.
6. *Kabyshev V. T.* Russian Constitutional Paradigm in the Millennium // Journal of Russian Law. 2008. 12 number.
7. *Kirichenko M. G.* The ratio of constitutional law and constitutional legislation // The Constitution of the USSR: problems of state and Soviet formation. М., 1980.
8. *Kokoshkin F. F.* The autonomy and federation. Petrograd (St. Petersburg), 1917.
9. *Lassal F.* The essence of the constitution. What comes next? St. Petersburg, 1905.



10. *Morozov L. F., Portnov V. P.* Socialist control in the Soviet Union. Historical outline. Moscow, 1984.
11. *Pavlikov S. G.* The power of the Constitution in the state of law and the judicial constitutional control // *Modern lawyer*. — 2013. № 2 (3).
12. *Starilov Y. N.* The Future of the Constitution: "the implementation of no change", "transformation" or "inevitable revision"? // *Law and Politics*. — 2005. № 1.
13. *Fadeev V. I.* The Constitution of the Russian Federation: problems of development and stability // *Lex Russica*. — 2013. № 12.
14. *Khabrieva T. Ya., Chirkin V.E.* The theory of modern constitution. Moscow, 2007.
15. *Yaschenko A. S.* The theory of feudalism. Yuriev, 1912.